

LA ECONOMÍA POLÍTICA

DE LA POLÍTICA ECONÓMICA

Deberíamos prestar más atención a la interacción entre la política, la economía y otros ámbitos

Jeffrey Frieden



La pandemia de COVID-19 ilustra de manera impresionante la intersección entre la política, la economía y otras consideraciones. Durante mucho tiempo los expertos en salud pública han venido advirtiendo que el mundo probablemente enfrentaría una grave pandemia e instado a un mayor grado de preparación. Sin embargo, a los gobernantes que deben focalizarse en la siguiente elección les resulta difícil invertir tiempo, dinero y capital político para abordar la posibilidad abstracta de una crisis futura. Por ello, la mayor parte del mundo no estaba preparada para una amenaza sanitaria mundial de la magnitud planteada por este nuevo coronavirus.

Mientras la pandemia recorre todo el mundo, las políticas para responder a la crisis siguen estando limitadas por las realidades políticas. Algunos miembros de la sociedad, y algunas autoridades, se han resistido a las recomendaciones de los expertos en salud pública, esperando que se relajaran las restricciones y se volviera a la normalidad antes de que los peligros hayan desaparecido. Al mismo tiempo, los intereses económicos han ejercido presión para obtener excepciones que los beneficien y sustanciales subsidios —rescates— que los ayuden en tiempos difíciles.

A nivel internacional, las respuestas de los gobiernos a la pandemia ilustran las dificultades políticas para la cooperación mundial. Una pandemia mundial exige una respuesta mundial: los

microbios no respetan fronteras. Una respuesta internacional coordinada es, sin duda, la mejor forma de hacer frente a una emergencia sanitaria internacional. Pero las autoridades presionadas por su electorado han desviado recursos desde otros países, prohibido la exportación de alimentos y medicamentos y acaparado suministros esenciales. Cada una de esas medidas —por muy popular que sea para el público nacional— impone costos a otros países. A fin de cuentas, la falta de cooperación empeora las cosas para todos. Organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud procuran coordinar una respuesta cooperativa mundial a la crisis, pero pueden carecer de poder ante las fuertes presiones políticas de corte nacionalista (véase, por ejemplo, Goodman *et al.*, 2010).

Todo gobierno enfrenta decisiones difíciles a la hora de tomar las medidas apropiadas: qué restricciones imponer y cuándo flexibilizarlas, en qué se gastará el dinero y cómo se lo recaudará, y qué cuestiones nacionales pueden limitarse para favorecer la cooperación internacional. Tales decisiones deben tener en cuenta las recomendaciones sanitarias, consideraciones económicas y limitaciones políticas. Así como las políticas públicas adoptadas en respuesta a la crisis financiera de 2007–08 variaron según el país y la economía política local, también las respuestas a la pandemia de COVID-19 varían por razones sanitarias, económicas y políticas.



La política en juego

Este acalorado debate sobre las políticas para responder ante una amenaza universal no es una sorpresa para los expertos en economía política. Ocurre todo el tiempo. Por ejemplo, casi todos los economistas creen que los países pequeños estarían mejor si eliminaran todas las barreras comerciales. Pero el libre comercio unilateral es algo prácticamente inusitado, y hoy ningún país del mundo lo promueve. ¿Por qué no? En líneas más generales, ¿por qué a los gobiernos les cuesta tanto aplicar las políticas económicas adecuadas? ¿Por qué tan a menudo el asesoramiento de observadores, analistas y académicos independientes es desoído?

La *política* es la respuesta habitual, y la respuesta es generalmente correcta. Pero eso es demasiado impreciso, como decir que algunos países son ricos y otros pobres debido a aspectos económicos. ¿Exactamente cómo les impide la política a los gobiernos aplicar mejores políticas, incluso frente a crisis inminentes? ¿Qué nos dice esto acerca de la forma en que pueden y deben elaborarse las políticas económicas?

La *economía política* se refiere a la forma en que la política incide en la economía y la economía incide en la política (véase el recuadro). Los gobiernos tratan de incentivar la economía antes de las elecciones, y así los denominados ciclos económicos políticos generan altibajos de actividad económica en época de elecciones. De igual modo, la situación económica tiene un impacto contundente en las elecciones. Los economistas políticos han revelado el simple (y quizá perturbador) hecho de que las tasas de crecimiento económico y la inflación son toda la información que necesitamos para predecir con bastante exactitud los resultados de los últimos 100 años de elecciones presidenciales en Estados Unidos (véase, por ejemplo, Fair, 2018). Entonces, ¿por qué las elecciones no sirven para inducir a los políticos a elegir las mejores políticas?

¿QUÉ ES LA ECONOMÍA POLÍTICA?

Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill son ampliamente considerados como los creadores de la ciencia económica moderna. Pero ellos se definían como *economistas políticos*, y *Principios de economía política* de Mill fue el texto fundamental de la disciplina desde su publicación en 1848 hasta el final del siglo. Estos primeros teóricos no podían concebir el mundo económico y el político como ámbitos separados.

Dos tendencias dividieron el análisis político del económico. Primero, los gobiernos empezaron a reducir su control directo sobre la economía. Segundo, surgieron formas políticas diferentes: Europa pasó de tener formas de gobierno casi exclusivamente monárquicas hacia otras cada vez más representativas y sumamente variadas. Para comienzos del

Dónde estamos parados depende de dónde nos sentemos

Un principio económico básico es que cualquier política que sea buena para la sociedad en su conjunto puede convertirse en buena para todos sus integrantes, aun cuando cree ganadores y perdedores. Solo se requiere que a los ganadores se los grave con un poco más de impuestos para compensar a los perdedores, y así todos estarán mejor. Los economistas usan herramientas poderosas para clarificar qué políticas económicas son las más convenientes para la sociedad. ¿Por qué entonces la economía política debería ser objeto de controversia?

Un principio básico de *economía política* es que a los ganadores no les gusta pagar impuestos para compensar a los perdedores. Y aquí comienza la batalla, no sobre qué es lo mejor para la sociedad, sino más bien sobre quiénes serán los ganadores y perdedores. Lo mejor para el país puede no ser lo mejor para mi región, grupo, industria o clase, y entonces lo combatiré.

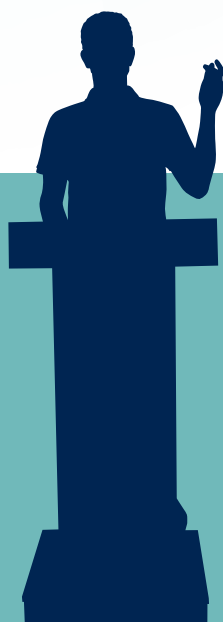
Incluso en las democracias, muchos ciudadanos quizá coincidan en que la política obedece a la regla de oro: quienes tienen el oro hacen las reglas. Los grupos de intereses especiales sí parecen cumplir un papel excesivo en todo el mundo, democrático o no. Incluyen personas adineradas, industrias poderosas, grandes bancos y corporaciones y sindicatos de gran peso.

¿De qué otra forma podría explicarse por qué los estadounidenses pagan dos o tres veces el precio mundial del azúcar? Hay un puñado de plantaciones de caña de azúcar y unos pocos miles de productores de remolacha azucarera en Estados Unidos, y 330 millones de consumidores de azúcar. Podría pensarse que los 330 millones cuentan mucho más en la política que los varios miles, pero no es así. Durante décadas, los subsidios y las barreras comerciales han elevado el precio del azúcar para beneficio de los productores azucareros y en detrimento de todos los demás.

siglo XX la economía y la ciencia política estaban consolidadas como disciplinas separadas.

Esta división imperó durante gran parte del siglo XX. Con la Gran Depresión y los problemas de desarrollo, los temas puramente económicos eran suficientemente abrumadores como para ocupar a los economistas. De igual modo, los problemas políticos de la era —dos guerras mundiales, el avance del fascismo y el comunismo— eran tan graves como para ser analizados en forma separada.

En la década de 1970, sin embargo, ya resultaba evidente que la separación entre las esferas económica y política era engañosa. En esa década ocurrieron el derrumbe del orden monetario de Bretton Woods, dos crisis de precios del petróleo y la estanflación, todo lo cual ponía de manifiesto que los asuntos económicos y políticos están interrelacionados.



A fin de cuentas, la falta de cooperación empeora las cosas para todos.

¿Por qué un grupo minúsculo de productores de azúcar importan más que el resto del país? Un lugar común de la economía política es que los intereses *concentrados* generalmente les ganan a los intereses *difusos*. Los productores azucareros están bien organizados y trabajan arduamente para influir en los políticos. Si no obtuvieran un tratamiento favorable por parte del gobierno deberían cerrar sus empresas, de modo que para ellos es importante organizarse con el objeto de presionar y financiar a los políticos. El costo para los consumidores se estima en USD 2.000 millones a USD 3.000 millones al año. Eso es muchísimo dinero, pero representa un par de centavos por día para el estadounidense promedio. Ningún consumidor abordará a un representante electo o amenazará con votar a un oponente por un par de centavos al día.

El hecho de que los productores estén concentrados mientras que los consumidores representan un grupo difuso ayuda a explicar el proteccionismo comercial. Unos pocos fabricantes de automóviles pueden organizarse; decenas de millones de compradores de autos, no. Y esto no es todo. Los empresarios y los trabajadores de la industria automotriz pueden no coincidir en muchas cosas, pero las empresas fabricantes y los obreros concuerdan en que quieren estar protegidos de la competencia extranjera. A los políticos —especialmente de zonas donde la fabricación de automóviles es importante— les cuesta mucho negarse a un reclamo común de los trabajadores y empresarios de una industria poderosa.

Quizás esto no sea tan malo. Los productores azucareros y los operarios de la industria automotriz dependen para su subsistencia de políticas de apoyo. ¿Quién va a

decidir que sus empleos son menos importantes que un precio más bajo para los consumidores? No hay una forma sencilla y ampliamente aceptada de equilibrar los beneficios frente a los costos: ¿es suficientemente importante bajar el precio del azúcar como para llevar a la bancarrota a miles de esforzados agricultores? La política es, de hecho, la forma en que la sociedad arbitra entre intereses contrapuestos, y quizá debería darse más intervención a quienes tienen más en juego.

Los economistas políticos no suelen adoptar una posición acerca de ese tipo de cuestiones morales y éticas complejas, sino que tratan de entender *por qué* las sociedades eligen hacer lo que hacen. El hecho de que los productores de azúcar o de automóviles tengan tanto más en juego y estén mucho mejor organizados que los consumidores de azúcar o automóviles contribuye a explicar por qué las políticas públicas favorecen a los productores más que a los consumidores.

Algunos consumidores están concentrados, sin embargo. El azúcar es dulce, y las empresas que integran la Asociación de Usuarios de Edulcorantes también quieren que sea barato. Coca-Cola, Hershey y otras han ejercido gran presión para cambiar la política azucarera estadounidense. La existencia de poderosos intereses concentrados en ambos lados de la cuestión explica en parte por qué los precios no son aún más altos de lo que son. Lo mismo ocurre con los productos industriales. Las empresas siderúrgicas quieren protección; los usuarios del acero —como las fábricas automotrices— no. La política comercial no es solo una batalla entre grandes corporaciones y particulares desunidos; es también una batalla *entre* grandes corporaciones. De lo contrario, cabría

La economía era ahora la alta política, y gran parte de la política tenía que ver con la economía.

En los últimos 50 años, la economía política ha adquirido cada vez más prominencia tanto en la ciencia económica como en la política, de tres maneras:

Analiza cómo las fuerzas políticas inciden en la economía.

Los votantes y los grupos de interés ejercen un potente impacto prácticamente en toda política económica posible. Los economistas políticos procuran identificar los grupos pertinentes y sus intereses, y la forma en que las instituciones políticas influyen en el impacto que estos tienen sobre las políticas.

Evalúa cómo la economía incide en la política. Las tendencias macroeconómicas pueden fortalecer o frustrar las oportunidades de un gobernante. Al nivel más microeconómico, las características

de la organización económica o las actividades de empresas o industrias determinadas pueden tener un impacto en la naturaleza y orientación de su actividad política.

Utiliza las herramientas de la ciencia económica para estudiar la política.

Los políticos pueden considerarse análogos a las empresas, con los votantes como consumidores, o los gobiernos como proveedores monopolísticos de bienes y servicios para los electores clientes. Los estudiosos modelan las interacciones políticas y económicas para ofrecer una comprensión teóricamente más rigurosa de los elementos subyacentes que impulsan la política.

Los tres métodos han incidido profundamente tanto en los académicos como en los gobernantes. Y la economía política tiene mucho que ofrecer tanto a los que analizan cómo funcionan las sociedades como a quienes desearían cambiarlas.

Los gobernantes de las sociedades democráticas siempre deben estar atentos a la siguiente elección; si no, es probable que dejen de serlo.

esperar que toda industria estuviera protegida y que el comercio estuviera estrechamente limitado en todas partes.

De hecho, hay muchos intereses poderosos que están *a favor* del comercio y la inversión internacional. Las empresas multinacionales y bancos internacionales necesitan un flujo abierto de bienes y de capital, particularmente en este momento, cuando muchas de las mayores compañías del mundo dependen de complejas cadenas mundiales de suministro. Una empresa internacional típica produce hoy partes y componentes en decenas de países, los ensambla en otras decenas más y vende los productos finales en todas partes. Las barreras comerciales interfieren en estas cadenas de suministro, razón por la cual la mayoría de las empresas más grandes del mundo son también algunos de los mayores defensores de un comercio más libre.

Un entramado complejo

Los intereses especiales así como los votantes en diferentes lados de cada cuestión libran sus batallas en la arena política. Pero las reglas de la política varían mucho de un país a otro. La forma en que esté organizada una economía política incide en quién gana la batalla sobre la política económica.

Un punto de partida lógico son las elecciones, al menos en las democracias. Los gobiernos que no satisfacen a su electorado no permanecen mucho tiempo en el poder. Podríamos esperar entonces que las democracias eligiesen políticas que beneficien a la economía en su conjunto. Pero la economía en su conjunto no vota.

Los políticos necesitan votos de las personas que deciden las elecciones. Los votantes decisivos o cruciales varían según las instituciones electorales y divisiones sociales de cada país. En la mayoría de los sistemas políticos, los mejores objetivos son los votantes indecisos o independientes, que podrían cambiar su voto en respuesta a las políticas del gobernante de turno o a las promesas de un oponente. Si los pobres votan por la izquierda y los ricos votan por la derecha, por ejemplo, la clase media podría ser definitiva. En recientes elecciones presidenciales de Estados Unidos, los votantes indecisos más importantes han sido los de regiones industriales del medio oeste que atravesaban dificultades. Muchos votantes de esas regiones creen

que la competencia extranjera contribuyó al declive de la industria manufacturera. Esto ayuda a explicar por qué los candidatos presidenciales se han vuelto cada vez más proteccionistas, aun cuando la mayoría de los estadounidenses respaldan la apertura del comercio.

Además, los gobernantes de las sociedades democráticas siempre deben estar atentos a la siguiente elección; si no, es probable que dejen de serlo. Esto contribuye a explicar por qué para los gobiernos puede ser difícil usar dinero ahora para financiar políticas cuyos beneficios se materializarán solo en el largo plazo, tales como la prevención de pandemias y la preparación correspondiente.

La masa que representan los intereses especiales y generales en la sociedad es inmensa. Las *instituciones* permiten comprenderlos. Primero están las *instituciones sociales*, la forma en que las personas se organizan. Algunas empresas, agricultores y trabajadores están bien organizados, lo cual les otorga mayor peso político. En los países ricos los agricultores son relativamente pocos, están bien organizados y están subsidiados y protegidos de manera casi universal. En los países pobres los agricultores son muchos, rara vez están organizados y son gravados con impuestos en forma casi universal. Cuando los trabajadores están agrupados en federaciones sindicales centralizadas, como en algunos países del norte de Europa, cumplen un papel importante en la formulación de las políticas nacionales. Las formas en las que las sociedades se organizan —por sector económico, región, etnia— inciden en cómo estas estructuran su política.

Las *instituciones políticas* median entre las presiones que los electores ejercen en los dirigentes. Aún en los países autoritarios, los gobernantes deben prestar atención al menos a alguna parte de la opinión pública. Los economistas políticos la denominan “selectorado”, esa parte de la población que es importante para los responsables de formular las políticas. En un régimen autoritario, podría ser una élite económica o las fuerzas armadas. En una democracia electoral, serían los votantes y grupos de interés. Sin importar quién importe, las autoridades necesitan su respaldo para permanecer en el cargo.

En las democracias, la variedad de *instituciones electorales* incide en cómo las autoridades sienten las presiones del electorado. Los partidos políticos organizados pueden contribuir a extender el horizonte temporal de los políticos: mientras que un político puede

preocuparse solo acerca de la siguiente elección, un partido tiene que preocuparse por su reputación a más largo plazo. En otra dimensión, allí donde los políticos son elegidos por el país en su totalidad, como en Israel o los Países Bajos, el foco son las políticas nacionales. Cuando los políticos representan lugares geográficos más estrechos, como en la Cámara de Representantes de Estados Unidos, la visión general es que “toda la política es local” (frase usualmente atribuida a Tip O’Neill, presidente demócrata de la Cámara durante la década de 1970 y 1980). Esos diferentes sistemas electorales pueden hacer que la política se enfoque en cuestiones más nacionales o más locales.

Las instituciones electorales influyen en la identidad de las personas que los políticos necesitan atraer para ganar una elección. El Colegio Electoral de Estados Unidos hace que los votantes de centro de los estados industriales del medio oeste sean decisivos en las elecciones presidenciales, lo cual lleva a hacer hincapié en la protección de las manufacturas. En un sistema parlamentario pluripartidista, los votantes decisivos tal vez sean los simpatizantes de un partido pequeño que puede oscilar entre diversas coaliciones, tales como los partidos periféricos en la formación de los gobiernos israelíes. Aquellos votantes que debido al sistema electoral sean decisivos seguramente tendrán una influencia sobredimensionada en la política y en las políticas.

El carácter de las *instituciones legislativas* también importa. Por ejemplo, mientras que un sistema parlamentario unitario puede producir un cambio importante y rápido, en el sistema de separación de poderes de Estados Unidos el cambio es más mesurado y lento. Los sistemas federales —como Alemania, Australia, Brasil, Canadá y Estados Unidos— otorgan mucho poder a los gobiernos provinciales o estatales, mientras que los sistemas centralizados permiten que el gobierno nacional ejerza su mandato sin cuestionamientos. Algunos gobiernos han traspasado el control de políticas importantes a órganos independientes menos sujetos a las presiones políticas cotidianas, tales como los bancos centrales y las entidades de salud pública.

Esas instituciones tienen importancia porque influyen en el peso que los políticos le dan a diferentes grupos de la sociedad. Algunas instituciones sociopolíticas otorgan a los sindicatos una gran dosis de influencia; otras privilegian a los agricultores; y otras están dominadas por asociaciones empresariales. Los economistas políticos analizan los intereses en juego y la forma en que las instituciones de la sociedad los transmiten y transforman en políticas públicas.

La opción subóptima puede ser la mejor

Todo esto tiene importancia para las autoridades u observadores o incluso para quienes se preocupan por

la economía porque puede modificar profundamente la forma en que pensamos sobre las políticas públicas y el asesoramiento al respecto.

La política que el análisis económico indica como mejor para la economía quizá no sea políticamente factible. Para volver al tema del libre comercio, casi todos los economistas recomendarían como la mejor apuesta para un país pequeño eliminar todas las barreras comerciales de forma unilateral. Pero es casi seguro que un gobierno que intentara adoptar el libre comercio unilateral enfrentaría una masiva oposición de los intereses especiales y de muchos ciudadanos que considerarían esa medida como peligrosa. El resultado bien podría ser el colapso del gobierno y su reemplazo por otro que intentase mantener e incluso ampliar las barreras comerciales. En este caso, la aplicación de la política “ideal” podría derivar en un resultado mucho peor.

Los políticos, analistas, observadores y personas comunes interesadas en la política económica harían bien en evaluar no solo las consecuencias económicas de las iniciativas en esa materia sino también su factibilidad política. Si la aplicación de la política óptima está destinada a fracasar y quizás a provocar una reacción negativa, entonces el remedio podría en verdad ser peor que la enfermedad. Tiene más sentido considerar las realidades políticas que el gobierno enfrenta y estructurar las políticas públicas teniendo esas realidades en mente. Es mejor conformarse con la opción subóptima que insistir en la mejor y terminar peor, o, como dice la sabiduría popular, permitir que lo perfecto sea el enemigo de lo bueno.

Conclusión

La economía política es la integración de factores políticos y económicos en nuestro análisis de la sociedad moderna. Puesto que casi todos coincidirían en que la política y la economía están intrincada e irremediabilmente entrelazadas —la política incide en la economía y la economía incide en la política— este enfoque parece natural. Ha demostrado ser eficaz para *entender* a los gobiernos y las sociedades; también puede ser una poderosa herramienta para aquellos interesados en *cambiar* los gobiernos y las sociedades. Las autoridades deberían tener hoy en cuenta estas importantes lecciones al abordar la pandemia de COVID-19. **FD**

JEFFRY FRIEDEN es profesor en la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard.

Referencias:

Fair, Ray C. 2018. “Presidential and Congressional Vote-Share Equations: November 2018 Update”. Yale Department of Economics Paper, Yale University, New Haven, CT.

Goodman, Peter S., Katie Thomas, Sui-Lee Wee y Jeffrey Gettleman. 2010. “A New Front for Nationalism: The Global Battle against a Virus”. *New York Times*, 10 de abril.